

理念、制度与走向:改革开放 四十年来我国法治政府建设盘点

张晋邦

摘要:法治政府建设应遵从法治主义的基本要求,体现法治政府的主要面向。改革开放四十年来法治政府建设的中国进路,实现了从被动回应型向主动改良型的理念转型,展示了法治后发国家在现代化模式之中的务实选择。目前我国已经建立起较为完备的行政权力构造体制、行政权力运行体制、行政权力监督体制、行政权力的规范体系,在取得较为辉煌的成就的同时,也存在着一定问题亟待完善。改革开放四十年来的经验表明,我国现行的法治政府建设路径符合我国的基本状况,具有较强的合理性和较大的发展空间。通过法治建设的中国探索,从传统现代化模式中开辟出一个具有中国主体性的法治之道,将有助于实现我国的现代转型,并为世界的多元现代性方案提供中国经验。

关键词:法治;法治理念;法治政府;法治转型;改革开放

一、我国法治政府建设的主要面向

“政府的目的是为了人民的和平、安全和公众福利。”^{〔1〕}人类几千年的政治文明史,其实就是一部关于如何正确认识政府的本质属性、规范政府的具体运作、完善政府的职能履行、钳制政府的巨大能量、驯服政府的政治权力的历史。从古希腊时代亚里士多德摒弃柏拉图人治思想,对法治政府的基本内涵进行揭示的思想萌芽;到古罗马共和国晚期西塞罗回应共和危机,在混合政体的建构中对法治政府作出的基本设想;再到近代资产阶级启蒙运动时期,英法美等国思想家关于法治政府的一系列经典论述,和随后的资产阶级民主革命中对法治政府理论

作者简介:张晋邦,厦门大学法学院博士研究生。

基金项目:本文系国家社科基金青年项目《行政公益诉讼中检察机关权力运行机制研究》(项目编号:18CFX030)之阶段性研究成果。本文的写作须感谢深圳大学港澳基本法研究中心邹平学教授的指导与帮助,谨表谢忱,但文责自负。

〔1〕〔英〕洛克:《政府论(下)》,叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1996年版,第17页。

的具体实践——人类在立宪框架下建设一个法治政府的思想渊源和具体实践曾经历了一个较为漫长的过程，并逐渐演化为一个具有普遍意义的价值理念。^{〔2〕}

但究竟何为法治政府，历来众说纷纭。有学者从制度形态上界定，指出法治政府就是指政府时刻受到法律约束和支配的法制建设状态。^{〔3〕}有学者从本体面貌上展开追问，主张法治政府就是依据体现广大人民意志、意愿和民主、公平、正义的法律而设立的政府。^{〔4〕}有学者从行政行为的角度出发，将法治政府定义为政府机构的设立与运作、包括行政立法和决策在内的政府整体行为与个体执法行为都合法化、合理化、规范化的政府。^{〔5〕}有学者对法治政府的时代底蕴作了阐述，认为法治政府理念历经共和主义、民主主义、自由主义、法治主义到服务主义的变迁过程。^{〔6〕}有学者对法治政府的外观样态作了详细分析，认为法治政府是一个全新的管理模式和管理形态，其基本内涵就是政府受到法的支配，“政府由法律产生，政府由法律控制，政府依法管理，政府对法律负责”，^{〔7〕}“政府在一切行为中都受到事前规定并宣布的规则约束，以使人们能够准确预测政府在某一情况下使用强制权力，并据此来安排个人事务”。^{〔8〕}概括起来就是按照法治的原则运作的政府。^{〔9〕}这些分析都从不同角度揭示了法治政府所具有的多维度内涵。

应当看到，在当代，所谓法治政府（government under law），主要是指在现代法治理念指导下的一种政府运作模式。现代法治主义的表象，是用一套宪法法律制度来限制政府权力，以构建一个安全稳定的权力体系；法治主义的实质，则是以法治为形式、以民主为基础、以权力制约为手段、以公民诸项基本权利的保障为内容的现代政制理念。法治政府是法治主义最集中的政治呈现，法治主义为法治政府建设提供了质的规定性。

这是因为：第一，从行政权力的体制定位上来讲，法治政府是现代市场经济基本规律作用下出现的政府形态，它顺应市场经济关于公正、效率、服务、诚信、责任等基本要求，以社会长治久安与繁荣稳定为基本目标，集中反映了现代法治的经济基础。同时，也要求我们厘清政府在社会中的基本角色，在科学的权力构造中寻找政府正确的功能定位。第二，从行政权力的价值取向上来讲，法治政府要求其所依据的法律必须是符合现代法治精神的“良法”，主要以增进公众福利、保障基本权利、维护公民自由为主旨，这就与形式主义的法制政府具有了本质区别，体现了法治主义保障权利的内涵，但也对行政权力如何完成权力控制、实现权力制约与自我限权提出了要求。第三，从行政权力的权力来源上来讲，法治政府之所以具备充分的合法性，就在于它是全体人民共同意志的集合体，可以反映民主秩序之下社会不同利益个体以及利益群体的真实诉求，这既体现了法治主义民主价值的内涵，也要求我们在法治政府建设过程中重视对行政监督体制的构建，防止行政权力违背人民意愿，侵犯公众利益。第四，从行政权力的法律规制上来讲，法治政府要求政府的运作和对社会的治理必须依照统一明确的法律制度，政府行使权力的所有行为都必须要有法律的明确规定、都应符合对应的行政程序、具有相应的

〔2〕 马怀德：《法制现代化与法治政府》，知识产权出版社2010年版，第17—41页。

〔3〕 杨鸿台：《论法治政府、责任政府、服务政府及政府职能转变》，载《毛泽东邓小平理论研究》2004年第7期。

〔4〕 申来津、李晓琴：《法治政府的本体追问与价值取向》，载《学术交流》2007年第3期。

〔5〕 孙聚高：《法治政府论》，载《广东行政学院学报》2001年第4期。

〔6〕 侯保龙：《论西方法治政府的理念逻辑及其借鉴价值》，载《行政与法》2012年第12期。

〔7〕 杨海坤：《市场经济、民主政治和法治政府》，中国人事出版社1997年版，第13页。

〔8〕 蔡立辉：《政府法制论》，中国社会科学出版社2002年版，第47页。

〔9〕 周鹤、黄晶梅：《论法治政府的内涵》，载《长春理工大学学报》（社会科学版）2008年第2期。

法律公信力、承担相应的法律责任，这就与传统人治政府截然不同。这既是法治主义规则治理内涵的体现，也对完善行政法律制度提出了要求。不难看出，法治主义可以梳理出法治政府所应具有的服务政府、控权政府、民主政府、阳光政府等基本特质。相对应的，法治政府建设主要就包含了行政权力的构造体制、行政权力的运行体制、行政权力的监督体制、行政权力的整体规范体系等基本内容。盘点我国法治政府建设的基本状况，应遵从法治主义的要求，围绕上述主要面向予以展开。

二、我国法治政府建设的内在理念

中国的现代转型，无论是器物层次、制度层次，还是文化理念层次，都有别于西方那种经由资本主义发展而生成的内生型现代性道路，即由内生的资本主义因素逐渐发展壮大，商品经济逐渐成长为市场经济，封建等级制度逐渐演化为近现代民主法治政制，中世纪专制文化逐渐进步为近现代资本主义制度文明的发展路径。历史上，中国本土的资本主义生产因素还处于萌芽阶段，便受到本国封建势力的控制压迫，其内蕴的进步效果还未及成长壮大，中国便遭受了西方列强的殖民入侵，一旦古典中华天朝上国的迷梦破灭，中国从此就不可避免地要不断回应外部世界的剧烈冲击。处于上升时期的西方资本主义国家先后走上了殖民主义模式与帝国主义道路，中国所面临的外部压力一度成为社会长期的主要矛盾。清朝百年以来的中国历史，几乎就是一部民族始终挣扎在生死存亡关头的危机史。其结果便是，中国通过自身酝酿自发自演形成现代秩序的可能性几乎被完全中止，而西方资本主义国家发展过程中所暴露出来的种种根本性弊端也表明，盲目学习西方资本主义道路并不符合我国的国情和人民的根本利益。有学者指出，“20 世纪的中国历史可以说是一个现代化的历史。然而，中国的现代化过程是作为近代世界性的现代化过程的一个组成部分而发生的，它不是、或至少不完全是这个社会自身的自然演化的结果，因此它不是、而且也不可能是欧洲国家现代化过程在中国社会的一个重演。”^{〔10〕}因而，我国现代转型的主要推动力量逐步由经济决定性转化为政治决定性，并且在社会发展过程中更为推崇社会制度的理性建构和顶层设计，这种政治决定性，似乎亦成为近代以来中国现代转型的探索过程中的基本特点。

国内有学者曾经将“洋务运动”至当今中国的奋争史归结为三次“改革开放”，认为“洋务运动”至“戊戌变法”前后的 35 年历史构成了中国近现代意义上的第一次“改革开放”，而清末修律运动、立宪运动直至民国时期昙花一现的所谓的“黄金十年”的 35 年间为第二次“改革开放”，1978 年以来至今为止的 35 余年为第三次“改革开放”。这种观点将旧中国某种程度上的社会革新与新中国社会主义背景下的改革开放相提并论，具有较为明显的缺憾，其在很大程度上忽略了新中国所进行的较为彻底的社会革命的本质属性和积极影响，也忽视了我们现行政治制度和社会制度的科学性与正当性。但需要看到的是，这种观点同时也揭示出了我国现代转型中的一种特殊现象：即无论怎样梳理晚近中国自清末以来的现代化努力，始终都可以发现，这些努力都是在相应的政治意志主导下才得以展开和实现。这是具体历史时势使然，也是传统文化属性的大民族回应自身命运，面临“三千年未有之大变局”时不期然、不自觉的文化结果与历史结果。细言之，从现代化模式上来说，这种原本具备自身独立的价值体系、思维信条、生产方式和政治主权的传统国家，经由西方挑战走向现代化的变迁过程，是一种典型的

〔10〕 苏力：《二十世纪中国的现代化和法治》，载《法学研究》1998 年第 1 期。

“感应型现代化”的发展模式,^[11]并且长远的影响了中国的政治与法律形态。1978年以来的改革开放,是对渴望安定秩序的民族主导性意志的回应。它以政治决断的形式抽身投向世俗理性主义,重拾法制、重建秩序、重构治道,当代中国的法治政府建设从而进入了高速发展的历史时期。但从另一个角度分析,这种政治决断的部分动力,不得不说其实也部分源于社会形势使然。这种现代化模式,试图以对市场经济发展的大力探索和对人民幸福生活愿望等世俗理性的有效回应为基础来引导、敷设、探索和建构现代性道路。其治理模式的革新动力相当程度上具有感应式现代化的特点,制度的变革形式在变革之初主要是由上而下展开,虽然其极大地注意和吸收了基层社会的变革诉求和变革试验,但变革的达成仍并非主要由内在的社会动力与经济关系自发自演以推动形成法治秩序。出发点的不同导致了改革的目的、力度、层次的不同。从这一点上说,我国法治政府建设的历史进程在起步阶段虽符合市场经济与现代政治的发展趋势,但在一定程度上,过去往往也过多的着眼于行政体制改革、政府职能转变等工具主义诉求,法治政府建设的理念内核确实仍存在着进一步提升与转型的发展空间。

值得欣喜的是,时代发展终究给予了中国厘定过去、整合当下、重新再出发的历史机遇。从当今中国的社会情势来说,四十年来改革开放取得的经济社会建设成就极大地鼓舞了人民的信心与热情,国家发展拥有了过去任何时期都未曾拥有的有利形势与战略机遇。从国家发展的基本道路来说,四十年来中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信在实践中不断成长与丰富。从社会进步的主要动力来说,经过四十年的改革发展,中国社会各个层次的状况都发生了深刻的改变,改革开放的深入、市场经济的发展、不同社会利益主体的多元化发育、社会核心价值的形成与凝聚等等因素都为国家的法治转型提供了往前迈进的合力。执政党带领人民实现全面推进依法治国具备了良好的内外因素。

在党的十八届三中全会上,以习近平总书记为核心的中共中央进一步作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对加快转变政府职能、加强社会主义民主政治制度建设、推进法治中国建设、强化权力运行制约和监督体系、创新社会治理体制等法治政府建设所涉及的诸项重大问题进行了全面布局。在党的十八届四中全会上,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,全会高度评价了长期以来特别是党的十一届三中全会以来我国社会主义法治建设取得的历史性成就,研究了全面推进依法治国若干重大问题,进一步认为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。全会提出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。此后,我国法治政府建设进程进一步加快,各种措施不断出台,各项改革稳步推进。这些变化,进一步彰显着中国的现代化建设已经逐渐脱离了被动感应型模式,开始了执政党主导下主动的现代变革。这一变革,回应了人民群众对于改革前途的思考,坚持了“改革是社会主义制度的自我完善和发展”^[12]的发展倾向,实现了改革之初关于改革的对象、目的、

[11] 萧功秦:《危机中的变革:清末政治中的激进与保守》,上海三联书店1999年版,第1—14页。

[12] 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第142页。

前提、原则、实质、方法、动力以及标准等内涵的进一步回答和完善。由此观之，中国实现现代转型，进行法治政府建设的基本理念已经确立，即在执政党领导下实现法治政府建设的被动回应式向主动改良式转型。

三、我国法治政府建设的制度盘点

从法治政府建设已取得的成就来看，“如同我国改革开放以来的经济崛起是个经济奇迹一样”，我国所取得的“行政法治建设的普遍崛起也是一个法治奇迹”，经过改革开放以来“多年持续不断的行政法律制度变革，我国行政法治建设成效显著。”^{〔13〕}一系列行政基本法和部门行政法相继颁布、行政机关和工作人员的依法行政意识逐渐确立、依法行政的基本格局已经初步形成。

与此同时，与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比，我国法治政府建设还存在着许多问题：行政管理体制与社会主义市场经济的要求不完全相适应、行政决策程序和机制不够完善、行政行为的监督机制不够健全、行政机关工作人员的依法行政意识和能力水平还有待提高、行政制度建设反映客观规律不够、具体行政过程中侵害行政相对人权利的事件时有发生等。^{〔14〕}这些问题的解决，需要我们进一步深化改革，推进依法行政建设。具体而言，可以从行政权力的构造体制、行政权力的运行体制、行政权力的监督体制、行政权力的整体规范体系等几个方面对我国的法治政府建设予以盘点。

（一）行政权力的构造体制

行政权力的构造，主要是指行政权在一国国家权力构架之中的层次、职责、权限范围、组织原则和基本定位。行政权是国家权力的重要组成部分，如何实现对行政权力的科学化、合理化配置是关乎一国政治文明是否先进、权力体制是否合理、行政体制是否科学的重大问题。

从横向上来说，行政权的构造涉及如何妥善协调和处理行政机关与权力机关、审判机关、检察机关、监察机关、军事机关等在国家权力机构中的相互关系。世界各国的权力构建体制主要有三权分立体制、行政主导体制、政教合一体制、军政体制、议行合一体制。一般认为，我国实行的是人民代表大会制度，“首先，人民代表大会集中统一行使国家权力，构成了最高国家权力机关和地方国家权力机关的完整体系。其次，由各级人民代表大会产生各级国家行政机关和其他国家机关（如审判机关、检察机关），领导和监督这些国家机关的工作。再次，人民代表大会的代表协助政府及其他国家机关实施人民代表大会通过的法律和决议，维护这些法律和决议的尊严，根据有关规定监督国家机关及其工作人员的工作，并用自己的模范行动带领人民贯彻实施这些法律的决议。”^{〔15〕}而国家行政机关作为行使行政权的主要机构，对人大负责，受人大监督。在我国，人大制度被认为是国家的根本政治制度，是社会主义民主的根本标志，是国家政治稳定之所在，是公民自由民主权利之所系，^{〔16〕}享有崇高的地位。这种制度设计源于卢梭的“直接民主”的论述，肇始于巴黎公社的革命实践，集大成于马克思主义国家学说。

〔13〕 罗豪才、宋功德：《链接法治政府——〈全面推进依法行政实施纲要〉的意旨、视野与贡献》，载《法商研究》2004年第5期。

〔14〕 《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知（国发〔2004〕10号）》，载《中央人民政府门户网站》<http://www.gov.cn/ztl/yfyz/content-374160.htm>，2018年12月15日最后访问。

〔15〕 赵世臣：《简论我国的人民代表大会制度》，载《东北师大学报》（哲学社会科学版）1998年第1期。

〔16〕 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版，第1页。

其体制设计的出发点,在于“使在人民直接或间接选举基础上产生的代议机关成为最高权力机关并支配行政权及其他国家权力,摆脱相互牵制,有效率地为人民开展工作。就理想状态而言,它本身是一个非常民主的体制,是更有利于人民当家作主的。”^{〔17〕}但实际操作中,人大体制的运行仍存在着一定的实践问题需要予以研究。这主要表现在,理论上人大制度的基本设计,侧重于实现人大自上而下的权力监督,但放弃了不同国家权力机构相互之间进行制约的必要性。在我国的政治实践中,一是由于我国探索和建设法治国家的时间还不长,新中国成立后一定时期内的国家权力结构带有计划经济体制下权力较为集中的色彩,行政机关的权力长期较为集中和庞大。二是长期以来,我国人大制度的建设虽然取得了辉煌的成就,但不可否认的是,人大制度的制度功能和制度优势尚有待于进一步体现。人大之下其他国家权力较之行政权总体上也处于较为弱势的地位,难以发挥制约效果。行政权力未能得到良好的监督和制约,体现出强势行政机关的特点。三是由于现代社会公共治理的任务日益繁重,社会管理的需要不断增长,进一步使得行政机关的权力日益扩张。如何对行政机关的庞大权力进行有效的配置,既保证行政权力受到合理制约、又保证行政权力的运行效率,成为我国国家权力构造体制上的重大问题。

从纵向上来说,行政权的构造还涉及中央与地方的关系。在政治上来讲,它关系到国家的统一、民族的团结和社会的稳定。在经济上来讲,它关系到如何实现中央与地方之间的权力分配,既要能保证中央的宏观调控能力、综合管理能力和统筹能力,又要能保证地方政府发展区域经济、完成区域治理的资源 and 积极性不受损害。一般而言,世界上关于中央与地方关系的政治架构主要有单一制、联邦制和邦联制等制度。我国历史上长期以来形成了大一统的政治心理传统,新中国建立后又实行了权力集中型的计划经济体制,因此采用了单一制来处理中央与地方关系。但在具体实践中,这种体制曾经进行过多次的中央集权与地方放权的变换,中央与地方关系一直处于一种不稳定的动态演进过程中。改革开放之后,围绕政府财税体制改革和政府机构改革,中央和地方的财政格局和事权格局在为适应市场经济发展和政府职能转变的目标下进行了多轮调整。有学者总结,“改革开放之后,市场化改革为中央与地方关系的调整注入了新鲜活力,逐渐形成了具有中国特色的中央主导下市场导向型中央与地方关系模式,即在中央政府的主导下,以市场化改革为导向,坚持发挥中央与地方两个积极性,立足于政治上相对集中和经济上相对自主相结合的政治经济结构,不断推进政府职能转变和财政结构调整,最终形成政府职能合理、财政结构稳定、利益机制完善的良好局面。”^{〔18〕}但需要指出的是,我国的中央与地方关系模式仍然并未最后定型,有学者认为,“在总结新中国成立以来处理中央与地方政府关系经验教训的基础上,要善于运用法治思维和法治方式调整中央与地方关系,进而推进地方政府治理现代化。一方面,需要通过转变职能、改革财税体制、理顺条块关系、加快制定中央与地方关系法等举措加强顶层设计、优化地方政府治理现代化的制度构架;另一方面,需要通过机构改革、地方政府间协调机制创新、公众参与机制革新等措施激发地方政府治理现代化的内生活力。”^{〔19〕}

(二) 行政权力的运行体制

行政权力的运行机制指的是行政权力在各级行政机关以及行政机关内部各个组成部分进行分工界定的基础上,在行政系统内部如何运作以及如何履行社会功能的制度体系。它主要涵盖

〔17〕 徐振光:《关于“议行合一”组织原则的理论研究综述》,载《人大研究》2006年第11期。

〔18〕 刘承礼:《理解当代中国的中央与地方关系》,载《当代经济科学》2008年第5期。

〔19〕 张述存:《依法规范中央与地方关系 推动地方政府治理现代化》,载《中国行政管理》2016年第5期。

了行政权力的内部分工制度、行政权力的责任制度、行政权力的决策制度、行政权力的执行制度、行政权力的协调制度、行政权力的干部人事制度等等内容。从功能上来讲，行政权力运行体制承担了推动市场经济发展、履行公共治理、满足公众需要、完成社会服务的重任。改革开放以前，我国行政权力的运作是为了适应计划经济体制而服务的，整个国家呈现出行政型国家特点。改革开放之后，伴随着社会主义市场经济体制的建立与发展，与之并不适应的行政权力运作体制也逐渐暴露出其固有的弊端。过去曾有学者将之总结为行政权责相互脱节、行政权力利益化、行政运行高成本、行政监督虚化，^{〔20〕}以及管理制度不先进、行政效能不够高效，制度规范不够精细，行政监督较为薄弱等等问题。^{〔21〕}

因此，我国进行了全面而深入的行政体制改革。在政策精神层面，党的十六大报告指出，“要加强对权力的制约和监督，建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。党的十七大报告首次将建设服务型政府设定为行政管理体制改革的目标和价值取向，指出要建立“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。党的十八大进一步提出了深化行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府的目标。在党的十八届三中全会上，中央因应于深化改革的最新形势，对加快转变政府职能作了科学部署，指出首先需要全面正确履行政府职能。在中央与地方关系上，由地方管理更为方便有效的经济社会事项一律下放地方和基层管理，最大限度地减少中央政府对微观事务的管理；在国家与社会关系上，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批。其次必须优化政府组织结构，优化政府机构设置、职能配置、工作流程，严格绩效管理、突出责任落实、确保权责一致。

在制度设计层面，改革开放以来我国曾经先后进行了七次较为集中的行政管理体制改革。有专家指出，1982年的改革致力于干部年轻化，明确规定了各级各部的职数、年龄和文化结构，减少了副职，提高了素质；1988年改革致力于政府职能转变，国务院部门数量大量减少；1993年改革强调适应社会主义市场经济需要；1998年改革是消除政企不分，国务院组成部门由原有的40个减少到29个；2003年改革在加入世贸组织的大背景之下进行，目标锁定公正透明、廉洁高效；2008年改革的思路是突出公共服务，推进“大部制”改革。^{〔22〕}2013年3月10日，国务院发布《国务院机构改革和职能转变方案》，开启新一轮大部制改革，在职能调整、政企分开、职能转变、权力下放、归并管理等多个方面展开改革。目前，党的十九届三中全会通过了《深化党和国家机构改革方案》，最新一轮国家机构调整 and 改革正在进行中。

（三）行政权力的监督体制

改革开放以来，我国逐步恢复和完善了行政权力监督体制，并且，经过国家监察体制改革，我国进一步建立健全了国家行政监督体制。目前，我国的行政权力监督体制主要由两大部分组成。第一部分是行政监督的外部机制，这主要表现为国家权力机关即人大及其常委会对行政机关的监督、国家审判机关与法律监督机关即人民法院与人民检察院对于行政机关的监督、国家监察委的监察监督、人民政协与各民主党派各群众组织的民主监督、以及新闻媒体和社会公众的舆论监督等。第二部分是行政机关的内部监督，它主要包括行政审计、行政监察、相互

〔20〕 农飞：《论行政权力运行机制中存在的问题与对策》，载《桂海论丛》2006年第4期。

〔21〕 王强：《构建中国特色行政权力运行制度》，载《行政管理改革》2011年第10期。

〔22〕 侯兆晓：《“大部制”改革仅仅是抓手——访全国政协委员、中国（海南）改革研究院执行院长迟福林》，载《民主与法制》2013年第9期。

监督等制度设置。在过去的四十年中,这些行政监督制度构成了我国行政监督体制的主要框架,为改革开放和经济建设发挥了保驾护航的重要作用。

虽然现行的权力监督体制在制约行政权力运作、规范政府职能履行、促进行政法治建设方面意义重大,但不可否认的是,现行的行政监督体制一定程度上仍然存在着监督缺位、监督无力、监督滞后等众多问题。近些年曝光出来的许多贪污腐化和行政权力的运作问题就充分暴露了行政监督体制上的不足之处。过去曾有学者总结,我国的行政监督体制的问题集中于机制关系和人员素养两个方面,具体包括“行政监督体制多元无序,各类行政监督体系在运行机制上缺乏应有的沟通和有机的协调,整个行政监督系统群龙无首,致使监督主体之间的相互推诿或重复监督现象严重”“专门监督机构受制于监督客体,监督机构附属型的隶属关系体制,使监督主体在人事、财政等方面受制于监督客体,使监督人员往往受制于长官意志,严重削弱了行政监督的权威性”“行政监督法治程度低,弹性因素强”等三方面问题。^{〔23〕}

为进一步完善行政监督体制,促进法治政府建设,我国正着力部署和完成更为深入的体制改革,行政监督体制逐步完善。党的十八大报告中对健全权力制约和监督体系进行了重点阐述,在制度建设上,提出了用制度管权管事管人、保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权;在权力制约上,提出了决策权、执行权和监督权相互制约又相互协调的目标;在决策机制上,提出了科学决策、民主决策、依法决策,建立健全决策问责和纠错制度;此外,还提出了健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、舆论监督,让人民监督权力、让权力在阳光下运行的目标。十八届三中全会循此路径,进一步提出了把权力关进笼子里的重要表述,在形成科学有效的权力制约和协调机制、加强反腐败体制机制创新和制度保障、健全改进作风常态化制度等三个方面作了具体部署。党的十八届中央纪委七次全会上公布了党中央设立国家监察委员会的决定。十三届全国人大一次会议审议通过了宪法修正案、国家监察法及国务院机构改革方案,正式设立国家监察委,将中华人民共和国监察部并入新组建的国家监察委员会,中华人民共和国国家预防腐败局并入国家监察委员会,并选举产生了国家监察委组成人员。由此,我国行政监督体制正在新一轮改革的轨道上迅速发展。

(四) 行政权力的规范体系

现代社会是法治社会,法治政府建设的基础是完善的行政法律制度,上述行政权力的构造体制、运行体制和监督体制都必须以体系完备、形式统一、内容规范的法律制度体系作为支撑。改革开放四十年来,法治政府建设尤以行政法制建设所取得的成就较为瞩目。

首先,我国基本建立起了较为完善的行政组织法律制度。所谓法治政府,如果连最基本的行政实体法律制度都未能建立,自然无从谈起。可喜的是,我国经由多年发展,已经基本建立起了体系完备、层次分明、内容详实的行政组织法律体系。其中,1979年颁布的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》更先后经历了四次修正,明确了我国各级国家权力机关和行政机关的职权范围、机构设置、人员选举、立法权限等诸多问题。1982年颁布的《中华人民共和国国务院组织法》确定了我国最高行政机关的基本职权范围与机构组织方式。2006年开始施行的《中华人民共和国公务员法》则更是建国50多年以来我国第一部干部人事管理的综合性法律,它在原有公务员管理暂行条例的基础上,对公务员的范围、公职的取得、公职的履行、公职的丧失都进行了详细的规定。它是人事管理法律制度的重大创设,总结了几十年来我国公职人事制度运转的基本经验,也考察吸取了现代其他国家的优

〔23〕 王世雄:《我国行政监督体制的现状与发展趋向》,载《政治与法律》2000年第6期。

秀制度资源，被认为是内地公务员管理体制走向科学化、规范化、法制化的重要里程碑。此外，2000年7月1日起开始施行的《立法法》更对我国行政立法进行了相关规定，以法律形式明确界定了行政机关制定行政法规、部门规章、地方性规章的权限与程序。

其次，基本建立起了较为完善的行政行为法律制度。在行政许可方面，我国于2004年7月1日颁布施行了《中华人民共和国行政许可法》，这可以被视为中国行政法制建设的又一里程碑。其立法初衷，就是为了限制和规范政府权力，防止权力滥用，保障和体现公民的合法权益。在其条文内容中，体现了行政许可法定原则，公开、公平和公正原则，便民原则，当事人程序性权利保护原则，信赖保护原则，禁止随意转让原则等等一系列现代法治政府建设的基本原则。在行政处罚方面，我国先后颁布施行了《行政处罚法》和《治安管理处罚法》，规范了行政处罚的设定和实施，为保障和监督行政机关有效的实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益起到了重大的作用。在行政强制方面，我国于2012年1月起公布施行了《行政强制法》，对行政强制措施和行政强制执行进行了明确，它规范了行政强制种类的设定规则，规定了各类行政强制的程序，规定了法院有权拒绝执行错误的行政强制行为。在行政公开方面，我国于2008年颁布了《政府信息公开条例》，这部法规的颁布施行，对于形成阳光透明的行政管理体制，保障社会公众的知情权，从而维护公民的合法权益起到了重要作用。公开原则，是民主法治建设的基本原则，《政府信息公开条例》的颁布，进一步夯实了我国民主法治建设的基础。

最后，基本建立起了较为完善的行政监督法律制度。在行政争议方面，我国先后颁布了《行政诉讼法》《行政复议法》和与其相关的证据规则、司法解释、实施条例等一系列法律法规；在国家赔偿方面，我国颁布了《国家赔偿法》，制定了相关司法解释。这就基本确立了民告官的法律体系，为切实保障公民权益、规制行政主体的权力行为确立了法律救济制度。在行政监督的政治体制方面，我国形成了行政体制内部监督和外部监督两大监督体制。我国行政监督的法律制度亟待改善的地方虽然还很多，但在过去的几十年间，这套法制架构依然发挥了重要作用，为促进市场经济发展和公民权利保障起到了重要作用。

四、我国法治政府建设的未来走向

如前所述，在传统国家的现代法治转型过程中，其改革动力和改革模式存在着固有点。以制度理念而言，过去四十年中，我国的法治建设其实是在一种工具性托付与价值性托付的相互纠缠中向前推进。以发展理路而言，改革开放四十年来，我国其实更是选择了一条充分具有实践理性的国家发展道路。客观而言，我国现行的法治建设路径符合我国的基本状况，具有较强的合理性和未来空间。萨缪尔·P. 亨廷顿在其著名的《变化社会中的政治秩序》一书中曾经谈到，合法的公共秩序优先于权利保障的多元需要。也就是说，在法治现代化进程中，对于法制秩序的强调是优先级的治理需要。我国法治政府建设尽管存在着这样或那样的不足，但问题的本质毕竟是发展中的问题。中国改革开放四十年来的发展，冲破了旧有思维对人们的束缚，解放了生产力，凸显了法治话语的重要性。改革开放四十年来，经济社会蓬勃发展，市民社会落地生根，伦理社会发育完善，这就为进一步的法治改革奠定了充分的社会基础。法治建设的中国进路，展示的是法治后发国家在现代化模式中的务实选择。也许问题的关键从来不在于是否需要推倒重来去重构一个新的现代化方案，也许问题的关键从来就在于能否真正把握历史机遇，务实面对核心挑战，珍惜四十年发展所取得的巨大成就，以法治为导向，进一步推进

改革开放的伟大事业，推动实现国家能力和治理体系现代化。

人类曾经通过不同的法权安排分别实现了欧美国家的现代转型，那么，中国同样有可能以一种特殊的法治模式安排，实现我国的现代转型。法治并非寄生性话语，我国可以用法治去阐述一个具有高度包容性的制度形态，在这一制度形态内，可以融国家意志与公民理想于一炉，通过法治政府建设铺设宪制体系，通过法治政府建设完善政制安排，通过法治政府建设助力政治国家，通过法治政府建设的温和话语去实现社会改革的温良过渡。人类政治转型的模式不止一种，西方现代性同样具有缺陷。在全球现代化的今日，世界各国（尤其是非西方国家）自有寻求其现代性的必要性与责任。这种“多元现代性”的尝试与努力之于中国，就是法治中国梦的具体实现，“就是在普世性的现代化模式中开辟出一个真正中国主体性的法制之道，就像昔日的盎格鲁·撒克逊民族向世界贡献出‘英国经验’一样，到时候我们未尝不能贡献给世界一个中华民族的法制的‘中国经验’”！〔24〕

〔24〕 高全喜：《三十年法制变革之何种“中国经验”》，载《历史法学》2009 第 00 期。